

24 OTTOBRE 2018

Economicità ed efficienza nei servizi pubblici di trasporto regionale e locale

di Giuseppe Caia

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Economicità ed efficienza nei servizi pubblici di trasporto regionale e locale^{*}

di Giuseppe Caia

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Abstract [It]: Economicità ed efficienza sono spesso disattese nella organizzazione dei servizi pubblici di trasporto regionale e locale. Si tratta di una negatività dovuta anche al mancato aggiornamento della normativa interna rispetto a quella europea, di cui al regolamento n. 1370/2007. La regolazione nazionale dei trasporti, con l'istituzione dell'ART, non rappresenta una riforma organica in mancanza di una normativa che permetta di superare (almeno in parte) il sistema basato su concessioni amministrative accompagnate dalla esclusiva di gestione

Abstract [En]: Economy and efficiency are often overlooked in the organization of regional and local public transport services. This is a critical issue also due to the failure to update the internal legislation to the European regulation n. 1370/2007. National transport regulation, which establishes the National Transport Authority, can not represent an organic reform in the absence of a legislation that allows it to overcome (at least partially) the system of concessions of exclusive rights

Sommario: 1. Situazione contingente e carattere (non aggiornato) della normativa nazionale sui servizi pubblici di trasporto regionale e locale. – 2. Le ambizioni per una regolazione nazionale dei trasporti (ivi compresi i servizi pubblici regionali e locali) e le distonie che oggi si registrano. – 3. Le utili disposizioni generali vigenti (applicabili anche ai servizi pubblici di trasporto dei passeggeri) e la loro scarsa applicazione. – 4. Gli investimenti e l'equilibrio delle gestioni. – 5. Le tariffe corrisposte dagli utenti del servizio pubblico di trasporto. – 6. Verso l'economicità e l'efficienza dei servizi pubblici di trasporto regionale e locale.

1. Situazione contingente e carattere (non aggiornato) della normativa nazionale sui servizi pubblici di trasporto regionale e locale

Nonostante l'ordinamento imponga che l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati, «*deve rispondere a principi di economicità ed efficienza*» (art. 18, comma 1 del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 e successive modifiche ed integrazioni), nel nostro Paese si registrano numerosi casi di inefficienze gestionali nel settore. Nella maggior parte delle ipotesi si tratta di aziende pubbliche che presentano bilanci in reiterata perdita (al riguardo cfr. il Programma di razionalizzazione delle partecipate locali c.d. “Relazione Cottarelli” del 6 agosto 2014) ⁽¹⁾.

* Articolo sottoposto a referaggio.

⁽¹⁾ In argomento, sia consentito rinviare a G. CAIA, *Le novità introdotte dal d.l. n. 66/2014*, in Treccani. *Libro dell'anno del diritto 2015*, Roma, 2015, p. 251 e ss.

Ed infatti, come emerge dall'indagine conoscitiva dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato "IC 47: Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale" conclusasi nel 2016, il trasporto pubblico locale è un settore «che vive fortemente di contribuzioni pubbliche» (p. 16) in quanto il «tasso di copertura dei costi da parte dei ricavi tariffari risulta molto basso in Italia: in media circa il 30% dei costi, se si guarda solo al TPL su gomma; il 38% considerando tutte le modalità di trasporto» (p. 31).

Questa situazione è anche dovuta alla mancanza di un quadro normativo certo e definito in ordine alle regole e agli strumenti per l'organizzazione e la gestione del servizio di trasporto pubblico locale ⁽²⁾.

Ed infatti, dopo che nel 1997 (con il già citato d.lgs. n. 422/1997) si era avuta la prima riforma, esattamente dedicata al trasporto pubblico regionale e locale e, fortemente indirizzata nel senso della efficienza e della concorrenza, non è stata ancora emanata una disciplina aggiornata che fornisca organica attuazione al regolamento comunitario n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 (relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia), peraltro aggiornato con il regolamento n. 2338/2016 del 14 dicembre 2016.

è dunque necessario un intervento legislativo che si ponga come obiettivo quello di aggiornare le disposizioni vigenti in tema di trasporto pubblico locale, anche al fine di integrarle e coordinarle con le norme generali sui servizi pubblici locali ⁽³⁾ ed altresì con le normative comunitarie di cui si è appena detto. In tal modo, si potrebbe pervenire ad un quadro di riferimento univoco, idoneo a fornire alle amministrazioni pubbliche competenti, elementi e parametri di maggiore chiarezza per l'adozione delle scelte organizzative in materia di servizio pubblico. Ciò contribuirebbe, senz'altro, a migliorare i livelli di economicità ed efficienza delle gestioni nel settore del trasporto pubblico locale.

2. Le ambizioni per una regolazione nazionale dei trasporti (ivi compresi i servizi pubblici regionali e locali) e le distonie che oggi si registrano

L'aggiornamento della disciplina interna sul trasporto pubblico regionale e locale è stato tentato in più occasioni, senza però esito di entrata in vigore.

⁽²⁾ In argomento v. M. NUNZIATA, *L'affidamento diretto del trasporto locale ferroviario tra concorrenza e protezionismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1, 2018, p. 183 e ss.; A. CANDIDO, *Verso quale trasporto pubblico locale?*, in *Federalismi*, 23, 2016; ID., *L'emergenza non estende le competenze regionali. Sulla proroga dei contratti di trasporto pubblico locale*, in *Rivista AIC*, 3, 2014; M. DELSIGNORE, *Il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2014.

⁽³⁾ Sul tema in generale v. E. CASTORINA, *Lezioni di diritto comparato dei servizi pubblici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017; M. PASSALACQUA, a cura di, *Il disordine dei servizi pubblici locali: dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2015 nonché F. BACCOLINI, *Prospettive di riorganizzazione dei servizi pubblici locali nelle recenti disposizioni di legge*, in *Giust.Amm.*, 4, 2015; L. PERFETTI, *Miti e realtà nella disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Diritto amministrativo*, 2006, p. 387 e ss.; ID. *I servizi pubblici locali*, in *Diritto amministrativo*, 2002, p. 575 e ss.; V. DOMINICHELLI, *I servizi pubblici locali tra diritto amministrativo e diritto privato*, in *Diritto amministrativo*, 2002, p. 311 e ss.

Ci si riferisce, anzitutto, al regolamento interministeriale sui criteri di verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e sul miglioramento della qualità ed efficienza di gestione mediante un sistema di *benchmarking* (2012), il cui schema era stato favorevolmente riscontrato dal Consiglio di Stato, con parere della sez. cons. atti normativi, 24 maggio 2012, n. 2805 (Pres. L. Cossu, Rel. R. Chieppa). Su questa vicenda normativa si tornerà più avanti.

Oltre a tale regolamento, approvato ma non emanato, si pensi agli schemi di norme sugli obblighi contrattuali nel trasporto pubblico regionale e locale, sulla modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale, sulla lotta all'evasione tariffaria nel trasporto pubblico locale. Tali nuove disposizioni, che potevano rappresentare le premesse per una risistemazione (aggiornata) della disciplina sul trasporto pubblico regionale e locale, non sono state portate all'approvazione definitiva e all'entrata in vigore, sicché si sono avuti solo gli interventi frammentari (e transitori) di cui all'art. 4-bis del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 conv. in l. 3 agosto 2009, n. 102 e di cui all'art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

Nel momento attuale, si riscontra pertanto una disciplina nazionale sul trasporto pubblico regionale e locale non aggiornata e non sistematica e ciò nonostante si siano voluti introdurre, nell'ordinamento, elementi apicali di novità, attraverso l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 ⁽⁴⁾.

L'istituzione di questa Autorità reggente di settore, disposta con l'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214, viene dichiarata come misura per la "Liberalizzazione nel settore dei trasporti"(così la rubrica del cit. art. 37) ⁽⁵⁾, obiettivo che non trova riscontro nella disciplina sostanziale sul trasporto pubblico regionale e locale (perché non aggiornata) ed anzi determina una situazione distonica, con ambizione di innovazioni regolatorie di vertice che collidono rispetto allo scenario dei servizi pubblici di trasporto, ove l'economicità e l'efficienza non sono stimolate da una aggiornata normativa sulla relativa organizzazione e gestione.

⁽⁴⁾ Sulla regolazione in generale v. M. MIDIRI, S. ANTONIAZZI, a cura di, *Servizi pubblici locali e regolazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015; P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2018, p. 337 e ss. con vari riferimenti ad altri pregevoli contributi in materia. Specificamente, cfr. G. L. ALBANO, A. HEIMLER, M. PONTI, *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1, 2014, p. 117 e ss.

⁽⁵⁾ Cfr. M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in *Federalismi*, 5, 2016; S. BENEDETTINI, C. STAGNARO, *Il trasporto ferroviario regionale in Italia: tracce di concorrenza?*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2, 2014, p. 329 e ss.; A. ARGENTATI, *La storia infinita della liberalizzazione dei servizi in Italia*, *ivi*, 2, 2012, p. 337 e ss.

3. Le utili disposizioni generali vigenti (applicabili anche ai servizi pubblici di trasporto dei passeggeri) e la loro scarsa applicazione

Si deve peraltro osservare che molte delle criticità e problematicità che affliggono le gestioni dei servizi di trasporto pubblico potrebbero essere superate se le autorità amministrative si impegnassero semplicemente a dare una corretta applicazione a istituti che sono già presenti nell'ordinamento e che sono destinati ed idonei a stimolare, in maniera significativa, le auspiccate economicità ed efficienza gestionale ⁽⁶⁾.

Ci si riferisce, anzitutto, alla "relazione tecnico-economica" che, ai sensi dell'art. 34, comma 20 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, deve essere predisposta dall'ente competente allo specifico affidamento del servizio pubblico locale «*al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento*». In tale relazione, l'ente affidante è tenuto a «*da[re] conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta*».

Si deve notare che la relazione ex art. 34, comma 20 del d.l. n. 179/2012 presenta i caratteri di un istituto che era già contemplato dalla legge 29 marzo 1903, n. 103 (c.d. legge Giolitti): ci si riferisce al "piano di massima tecnico-finanziario" sulla forma di gestione del servizio pubblico e cioè una valutazione tecnico-economica preliminare ad ogni decisione sulla gestione e sulle relative modalità.

Al riguardo, si segnala che l'esperienza applicativa non è sempre stata coerente rispetto alle indicazioni del legislatore. Si vuol dire che, soprattutto in passato, le amministrazioni pubbliche hanno sostanzialmente dimenticato di utilizzare lo strumento del piano di massima tecnico-finanziario o lo hanno, nella realtà, disatteso perché le motivazioni, alla base delle scelte, sono state spesso meramente enunciative.

Ora, invece, il punto centrale delle previsioni contenute nell'art. 34, comma 20 del d.l. n. 179/2012 è rappresentato dall'espressa indicazione di dover procedere all'individuazione della forma di gestione sulla base di apposita relazione tecnico-economica a sostegno della scelta che si vuole effettuare ⁽⁷⁾. In buona sostanza, all'ente affidante è richiesto di dimostrare l'adeguatezza e la preferibilità della forma di gestione prescelta rispetto alle altre soluzioni organizzative, astrattamente possibili, contemplate dall'ordinamento.

⁽⁶⁾ In argomento v. G. NAPOLITANO, A. PERETTO, a cura di, *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017; M. DUGATO, *Efficienza e responsabilità nelle società a partecipazione pubblica*, in *Munus*, 3, 2016, p. 521 e ss.; M. CAFAGNO, *Vincoli europei e modelli di gestione dei servizi pubblici*, *ibid.*, p. 565 e ss.; G. MULLAZZANI, *Limiti operativi extra moenia all'in house: un margine residuale agli investimenti*, *ibid.*, p. 607 e ss.; A. ROUKOUNI, A. NEGRELLI, *The Governance of Local Public Transport Services: the efficiency of public and private competitors in the EU member States market*, in *Giust.Amm.*, 12, 2016.

⁽⁷⁾ Sulle determinazioni da assumere, v. S. SORRENTINO, *La scelta del modello di gestione dei servizi*, in *Munus*, 2, 2016, p. 489 e ss.

L'art. 34, comma 20 cit. fa dunque emergere con chiarezza che la scelta della forma di gestione deve essere motivata in maniera non aprioristica ed apodittica (o ideologica). Dunque, conformemente ad una consolidata giurisprudenza (cfr. anzitutto Cons. Stato, sez. VI, 12 marzo 1990, n. 374) è necessario che la scelta di una determinata forma di gestione, piuttosto che un'altra, debba conseguire ad una valutazione comparativa dei costi e benefici così come prevedibilmente derivanti dall'una o dall'altra soluzione ipotizzabile. Segnatamente, è necessario evidenziare la convenienza economica per le finanze dell'ente pubblico, che organizza il servizio, della soluzione prescelta rispetto alle altre forme di gestione possibili ed è inoltre necessario confrontare i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendo conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno e l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e benefici di ciascuno di essi; tutti elementi, questi, che non possono essere illustrati in maniera meramente apodittica o enunciativa (cioè a livello formale e descrittivo e non, invece, concreto ed esattamente riepilogativo e comparativo).

Inoltre, l'art. 34, comma 20 stabilisce che tale relazione tecnico-economica deve definire anche *«i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste»*. Tale previsione circa la necessità di definire gli obblighi di servizio pubblico, con indicazione delle compensazioni economiche se previste, è chiaramente finalizzata a garantire che non vi siano oneri impropri e che non si dia luogo ad aiuti di stato non consentiti.

Peraltro, al fine di favorire la partecipazione di amministrazioni, associazioni, comitati e cittadini nella formazione delle scelte organizzative in tema di gestione dei servizi pubblici locali, è auspicabile che l'ente affidante sottoponga lo schema di relazione tecnico-economica a forme di consultazione pubblica e di *disclosure compliance*: ciò contribuirebbe ad assicurare l'adeguatezza della scelta sulla forma di gestione e, quale presupposto indispensabile, la conoscibilità tecnico-economica della stessa (con conseguente comprova di fondatezza della scelta).

4. Gli investimenti e l'equilibrio delle gestioni

Del resto, nell'ordinamento – già da tempo – sono rinvenibili regole generali chiaramente finalizzate a garantire che, durante il periodo di esercizio, i servizi pubblici siano gestiti secondo criteri di economicità, efficacia ed efficienza.

Si pensi al principio dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio. La norma generale di riferimento è ora l'art. 165 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ove si prevede che *«l'equilibrio economico finanziario»* delle concessioni *«rappresenta il presupposto per la*

corretta allocazione dei rischi» operativi che si accolla il concessionario-gestore ⁽⁸⁾ nell'espletamento del servizio (comma 2 art. cit.).

Per assicurare l'equilibrio economico-finanziario assume una notevole importanza la durata della concessione che deve essere proporzionata ai tempi di recupero degli investimenti, sia quelli originariamente previsti sia quelli definiti in corso di concessione.

Tale regola è stabilita dalla già citata direttiva europea 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 che, pur non applicandosi al settore del trasporto pubblico (cfr. art. 10, par. 3), reca principi generali in materia di servizi pubblici ⁽⁹⁾ e dunque criteri utili anche per i servizi di trasporto pubblico. Al riguardo, l'art. 18 della citata direttiva non predetermina una durata massima delle concessioni ma demanda all'amministrazione concedente il compito di stabilire, caso per caso, la durata della concessione in relazione al periodo di tempo necessario per recuperare gli investimenti.

Inoltre, in attuazione della norma comunitaria appena citata, l'art. 168, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016 stabilisce che *«la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione»*. Pertanto, la norma ora richiamata stabilisce chiaramente che la durata degli affidamenti deve essere parametrata alla possibilità per il concessionario di recuperare gli investimenti, sia quelli originariamente previsti sia quelli programmati in corso di concessione.

Si aggiunga inoltre che, qualora – in costanza di concessione – sopravvengano fatti non riconducibili al concessionario tali da pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario, è ammissibile – anzi doverosa – una rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, anche mediante un prolungamento della durata originaria della concessione.

In tal senso, ad esempio, si pone, il comma 2-bis dell'art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148, il quale, con riferimento alle ipotesi di aggregazioni tra gestori di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, stabilisce che: *«in tale ipotesi, anche su istanza motivata del gestore,*

⁽⁸⁾ Sul tema v. per tutti A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Diritto amministrativo*, 1994, p. 459 e ss.; R. CAVALLO PERIN, *Riflessioni sull'oggetto e sugli effetti giuridici delle concessioni di servizio pubblico*, *ibid.*, p. 111 e ss.; E. BRUTI LIBERATI, *I poteri dell'amministrazione nel rapporto di concessione di pubblico servizio*, in *Diritto amministrativo*, 1993, p. 505 e ss.

⁽⁹⁾ Per i profili attinenti al diritto europeo cfr. B. GILBERTI, *La concessione di pubblico servizio tra sistematiche nazionali e diritto comunitario*, in *Diritto amministrativo*, 2014, p. 183 e ss.; G. RACCA, *La nozione di pubblico servizio nel diritto comunitario*, in *Diritto amministrativo*, 1994, p. 201 e ss.; M. RAMAJOLI, *Concessioni di pubblico servizio e diritto comunitario*, in *Diritto amministrativo*, 1993, p. 563 e ss.

il soggetto competente accerta la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario al fine di procedere, ove necessario, alla loro rideterminazione, anche tramite l'aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere, previa verifica ai sensi dell'articolo 143, comma 8, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, effettuata dall'Autorità di regolazione competente, ove istituita, da effettuare anche con riferimento al programma degli interventi definito a livello di ambito territoriale ottimale sulla base della normativa e della regolazione di settore».

5. Le tariffe corrisposte dagli utenti del servizio pubblico di trasporto

Si deve osservare che, oltre alla durata della concessione e all'esatto monitoraggio dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, anche l'esatta determinazione delle tariffe corrisposte dagli utenti del servizio pubblico risulta fondamentale per garantire l'economicità e l'efficienza delle gestioni ⁽¹⁰⁾.

Ed infatti «*le tariffe dei servizi pubblici*» sono definite «*in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione*» e devono essere calcolate in modo «*da assicurare la integrale copertura dei costi*» di gestione ed anche quelli degli investimenti (art. 117, comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Inoltre, con specifico riferimento al trasporto pubblico, le tariffe devono essere determinate «*tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori*» [art. 37, comma 2, lett. b) della d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214]. Da ciò discende che le tariffe regolate devono essere fissate in modo da garantire alle imprese la copertura dei costi per l'espletamento dei servizi.

Si tratta di un principio generalissimo che dovrebbe essere scontato, anche perché da tempo consolidato nella cit. legge n. 481/1995, che è alla base della stessa specifica regolazione dei servizi pubblici di trasporto, in forza del rinvio recettizio di cui all'art. 37 del cit. d.l. n. 201/2011.

Nella legge generale sui servizi di pubblica utilità, si stabilisce – infatti – che deve sussistere «*un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti ... Il sistema tariffario deve ... armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse*» (art. 1, comma 1 della l. n. 481/1995) ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ In argomento v. innanzitutto E. BOSCOLO, *L'unificazione attraverso la garanzia delle prestazioni di servizio pubblico*, in *Munus*, 2, 2016, p. 381 e ss. e M. CALABRÒ, *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Diritto amministrativo*, 2014, p. 373 e ss.

⁽¹¹⁾ Sul punto sono, su un piano generale, assai importanti le considerazioni contenute in B. CARAVITA, *Un'occasione da non perdere: ripensare in senso oggettivo il servizio pubblico*, in *Federalismi*, 1, 2016, [nello scritto riferite al sistema radiotelevisivo]. Secondo l'A. «*è irragionevole, e contrario a basilari canoni di buon andamento, attribuire risorse "in bianco", ossia senza prima [...] [avere definito] i bisogni, la modalità di fruizione, il tempo e la qualità [...] per promuovere*» un servizio pubblico innovativo ed integrato.

6. Verso l'economicità e l'efficienza dei servizi pubblici di trasporto regionale e locale

Secondo quanto più volte evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), come ad esempio nella segnalazione contenente le "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2014", il trasporto pubblico regionale e locale è uno di quei settori dove risulta necessario promuovere maggiore concorrenza ed imprenditorialità al fine di garantire l'efficienza gestionale e la qualità del servizio ⁽¹²⁾.

È evidente che, in mercati concorrenziali e liberalizzati, è importante la presenza di autorità amministrative indipendenti che svolgano funzioni per la regolazione del servizio e per l'accesso alle relative infrastrutture e ciò al fine di assicurare il rispetto dei livelli qualitativi delle prestazioni da parte delle imprese che espletano i servizi di trasporto pubblico ⁽¹³⁾.

Ed infatti, nel settore qui considerato, è stata istituita, ai sensi dell'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214, la già ricordata Autorità di Regolazione dei Trasporti (c.d. ART) che svolge funzioni di regolazione finalizzate a garantire la concorrenza tra gli operatori del settore, l'efficienza produttiva delle gestioni, il contenimento delle tariffe, nonché la qualità delle prestazioni rese agli utenti. Tuttavia, secondo quanto già anticipato, si tratta solo di una prima fase del processo di riforma, come tale – peraltro – inidonea ad assicurare di per sé risultati di efficienza e comunque a garantirli in modo stabile e duraturo.

In tale contesto, si dovrebbe anche pervenire, per statuizione del legislatore, ad una liberalizzazione di determinate attività di prestazioni di servizi almeno nelle realtà territoriali in cui, in base ad un'analisi di mercato, la libera iniziativa economica è idonea a garantire il soddisfacimento delle esigenze degli utenti⁽¹⁴⁾.

Pertanto, laddove sussistano i presupposti e le condizioni per una liberalizzazione del servizio, si potrebbe ipotizzare il passaggio dall'attuale sistema delle concessioni, che generalmente sono accompagnate dall'attribuzione al concessionario di un diritto di esclusiva, ad un sistema autorizzatorio che consenta l'espletamento del servizio ad una pluralità di operatori in concorrenza tra loro (c.d. "concorrenza nel mercato").

⁽¹²⁾ Cfr. M. CAMMELLI, *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in *GiustAmm*, 1, 2010.

⁽¹³⁾ Sul tema cfr. F. MERUSI, S. ANTONIAZZI, *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁽¹⁴⁾ Cfr. M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi, nuove esigenze di regolazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2016, p. 2307 e ss.; E. C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 1, 2016, p. 75 e ss.; G. PIZZANELLI, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta: il caso dei servizi di trasporto non di linea*, *ibid.*, p. 97 e ss.; V. TURCHINI, *Il caso Uber tra libera prestazione di servizi, tra vincoli interni e spinte corporative*, *ibid.*, p. 115 e ss.; C. CATALDI, *Il "Quarto pacchetto ferroviario": la proposta per uno spazio ferroviario europeo unico e liberalizzato*, *ibid.*, p. 143 e ss.

Si potrebbe, cioè, pensare di giungere ad un sistema di gestione concorrenziale e liberalizzata sulla base di autorizzazioni da assegnare su richiesta alle imprese in possesso di adeguata capacità economica-finanziaria e tecnico-professionale. Questo sarebbe il mercato in senso proprio, ovviamente un mercato regolato dall'ART per quanto riguarda i profili tariffari e quelli di qualità dei servizi e dall'AGCM per quanto concerne gli aspetti della tutela della concorrenza.

A tal riguardo, si deve osservare che il Governo Monti, nella XVI legislatura, aveva predisposto – come già anticipato – una riforma per un'effettiva liberalizzazione del trasporto pubblico locale, nella quale si prevedeva che l'erogazione dei servizi in questione potesse essere effettuata da una pluralità di operatori in concorrenza tra loro, una volta verificata, da parte della competente autorità amministrativa, la capacità tecnica e l'affidabilità dei predetti operatori. Ci si riferisce, in particolare, allo schema di “Regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 33-ter, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148), recante i criteri per la verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, per l'adozione della delibera quadro nonché disposizioni attuative per il progressivo miglioramento, mediante un sistema di *benchmarking*, della qualità ed efficienza di gestione dei medesimi servizi, ed ulteriori necessarie misure di attuazione”. Lo schema di regolamento ottenne anche il citato parere favorevole del Consiglio di Stato (sez. consultiva atti normativi, 11 giugno 2012, n. 2805) ma non fu mai emanato perché, nelle more della sua pubblicazione, la Corte costituzionale, con sentenza 20 luglio 2012, n. 199, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 4 del d.l. n. 138/2011 e dunque anche della norma (comma 33-ter) in forza della quale si sarebbe dovuto adottare il regolamento in questione.

Ad ogni modo, la circostanza che nel settore del trasporto pubblico sia già istituita ed operativa un'Autorità amministrativa indipendente in funzione di regolazione e controllo può (e deve) favorire senz'altro l'introduzione, da parte del futuro legislatore, di misure di efficientamento del settore anche attraverso la conveniente liberalizzazione delle attività di erogazione di alcuni tra i servizi di trasporto pubblico.

Altrimenti, occorrerebbe (malgrado tutto) giungere alla considerazione che l'Autorità di regolazione dei trasporti deve essere soppressa tornando ad un governo pienamente politico del settore, perché nel settore del trasporto pubblico si continua a dilazionare la concreta acquisizione di economicità ed efficienza di cui la regolazione è il presupposto ordinamentale di vertice ma non il fattore istituzionale risolutivo (in assenza di congruente disciplina sostanziale sulle gestioni del servizio pubblico).